

Joanna Martyniuk-Placha

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-2202-1534

20000931@stud.uz.zgora.pl

Uchwała w sprawie diet radnych gmin jako przykład ewolucji uchwały kierownictwa wewnętrznego w akt prawa miejscowego na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, samorząd terytorialny, uchwały rad gmin, diety radnych, orzecznictwo administracyjne

Streszczenie. Artykuł podejmuje problematykę formalnoprawnego charakteru uchwał rad gmin dotyczących zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Celem opracowania jest ukazanie ewolucji poglądów na temat kwalifikacji prawnej tych uchwał – od uznawania ich za akty kierownictwa wewnętrznego po traktowanie jako akty prawa miejscowego. Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną analizą orzecznictwa oraz studium przypadku. Szczególną uwagę poświęcono zmianie linii orzeczniczej sądów administracyjnych, które początkowo kwalifikowały uchwały w sprawie diet jako akty kierownictwa wewnętrznego, natomiast obecnie konsekwentnie zaliczają je do aktów prawa miejscowego. Analiza wskazuje, że mimo braku zmian legislacyjnych, na skutek rozstrzygnięć sądowych następuje ewolucja w postrzeganiu i zakresie obowiązywania tych uchwał. Studium przypadku obejmujące uchwały miast Unii Metropolii Polskich pozwoliło na uchwycenie różnic w praktyce ich publikacji w dziennikach urzędowych województw. W wielu województwach uchwały te pozostają traktowane jako akty kierownictwa wewnętrznego i nie są publikowane, co jest akceptowane przez wojewodów pełniących funkcje nadzorcze. Wyniki badań wskazują zatem, że pomimo utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych nadal występują istotne rozbieżności w stanowiskach organów nadzoru.

Resolution on Councillors' Allowances as an Example of the Evolution from an Internal Administrative Act to Local Law in the Light of Administrative Courts' Case Law

Keywords: local law, local government, municipal resolutions, councillors' allowances, administrative case-law

Summary. The article addresses the legal nature of municipal council resolutions concerning councillors' allowances and reimbursement of travel expenses. The aim of the study is to present the evolution of legal opinions on their classification – from being regarded as internal administrative acts to being recognized as local law. The research applies the dogmatic-legal method, supplemented with an analysis of case law and a case study. Particular attention is given to the shift in administrative courts' jurisprudence, which initially treated such resolutions as internal acts, but now consistently qualify them as local law. The analysis demonstrates that, despite the absence of legislative changes,

judicial decisions have led to an evolution in the perception, scope and binding force of such resolutions. A case study of resolutions adopted in the municipalities belonging to the Union of Polish Metropolises highlights differences in the practice of their publication in regional official journals. In many regions these resolutions are still regarded as internal acts and not published, a practice accepted by supervisory authorities (voivodes). The findings therefore indicate that, despite a well-established line of administrative case law, significant discrepancies remain in the approach taken by supervisory bodies.

Wprowadzenie

Jednym z kluczowych aktów prawnych wprowadzających reformę samorządową była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (dziś zwana Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹) ustanawiająca władzę samorządową na poziomie gmin. Akt wszedł w życie 27 maja 1990 r., a wprowadziła go ustawa z dnia 10 maja 1990 r. określająca przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych². Wówczas też utracił moc art. 98 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych³ oraz ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁴.

Ustawa o samorządzie terytorialnym określiła status gmin oraz radnych. Jednocześnie ustawodawca w art. 25 wskazał, że pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy (art. 25 ust. 3). Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) radnemu przysługują diety, których wysokość i zasady wypłaty określa rada gminy. W przeszłości uchwały w tym zakresie traktowano jako akty kierownictwa wewnętrznego, co skutkowało ich niepublikowaniem w dziennikach urzędowych województw. Praktyka ta przez lata nie była kwestionowana ani przez organy nadzoru, ani przez sądy administracyjne. Przepis ten nadal obowiązuje we wskazanym kształcie, tyle tylko, że uchwała w sprawie diet radnych uznawana jest za akt prawa miejscowego, do którego bytu niezbędna jest jego publikacja w dzienniku urzędowym województwa. Podejście do przepisu ewaluowało na skutek orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny ugruntowały stanowisko, zgodnie z którym uchwały rad gmin w sprawie diet radnych spełniają konstytucyjne i ustawowe cechy aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że dla ich skutecznego wejścia w życie konieczna jest publikacja w odpowiednim dzienniku urzędowym województwa. Pomimo tego jednoznacznego stanowiska orzecznictwa, w praktyce występują istotne rozbieżności

¹ Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 (tekst pierwotny).

² Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 (tekst pierwotny).

³ Dz.U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139 (tekst pierwotny).

⁴ Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 i z 1989 r. Nr 34, poz. 178.

w działaniach wojewodów jako organów nadzoru. W części województw uchwały te są publikowane i traktowane jako akty prawa miejscowego, w innych funkcjonują nadal jako akty wewnętrzne, bez publikacji, co rodzi poważne wątpliwości co do ich mocy obowiązującej oraz skutków prawnych.

W związku z powyższym zasadniczym problemem badawczym niniejszego artykułu jest ustalenie, w jaki sposób ewolucja orzecznictwa sądów administracyjnych, kwalifikująca uchwały rad gmin w sprawie diet radnych jako akty prawa miejscowego, wpływa na praktykę stanowienia i publikacji tych uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jakie skutki prawne i systemowe wynikają z utrzymującego się niejednolitego stanowiska wojewodów jako organów nadzoru.

Celem artykułu jest analiza przesłanek prawnych prowadzących do zmiany kwalifikacji prawnej tych uchwał, ocena aktualnej linii orzeczniczej oraz identyfikacja praktycznych konsekwencji rozbieżności w działaniach nadzorczych wojewodów. Podjęta zostanie również próba odpowiedzi na pytanie, czy obecny stan prawny pozwala na jednoznaczne zakwalifikowanie tych uchwał jako aktów prawa miejscowego, czy też konieczna jest interwencja ustawodawcza.

W artykule przyjęto metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę przypadków (*case study*) wybranych uchwał organów stanowiących miast zrzeszonych Unii Metropolii Polskich. W części końcowej sformułowane zostaną wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*.

1. Akty prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.⁵ pomijała problematykę źródeł prawa i statusu aktów podejmowanych w terenie przez poszczególne rady narodowe. Dopiero Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła pojęcie źródeł prawa oraz je zdefiniowała. W literaturze podnosi się jednak, że w normatywnej koncepcji źródeł prawa, której wyraz daje Konstytucja, najsłabszym ogniwem jest właśnie prawo miejscowe⁶.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Zgodnie natomiast z art. 87 ust. 2 ustawy zasadniczej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są akty prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę, dzięki

⁵ Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 20.

⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

której akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej oraz – przede wszystkim – przez organy jednostek samorządu terytorialnego należą do źródeł powszechnie obowiązującego w Polsce prawa⁸.

Akty te zajmują szczególne miejsce w systemie źródeł prawa. Odgrywają one ważną rolę w kształtowaniu prawa i obowiązków obywateli zamieszkujących obszar województwa, powiatu lub gminy. Przyznanie uprawnień prawotwórczych zwłaszcza organom samorządu terytorialnego miało na celu zbliżenie prawodawcy do regulowanych prawem sytuacji i miało stanowić gwarancję lepszego zaznajomienia się z problemami społeczności lokalnej⁹. Akty prawa miejscowego, stanowiące część składową konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, będąc aktami „kreującymi rzeczywistość” wspólnot samorządowych, tworzącymi i kształtującymi obraz wspólnot samorządowych, są aktami stanowienia prawa, a więc oczywiste jest, iż prawo w zakresie ich stanowienia musi być przynależne tym organom jednostek samorządu terytorialnego, których działalność wiąże się z reprezentowaniem interesów wspólnot samorządowych¹⁰. Na poziomie gmin są to rady gminy. Przyznanie tym organom prawa w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest odzwierciedleniem roli, jaką przypisał im ustawodawca. Wynika ona z faktu, iż przez akt wyborczy (powszechny i bezpośredni) organy te uzyskują mandat do reprezentowania interesów społeczności lokalnych na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego oraz do „kreowania” otaczającej rzeczywistości prawnej, działając przy tym w interesie lokalnej społeczności¹¹.

Konstytucja z 1997 r. przesądziła w art. 88, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, jednocześnie odsyłając do ustawy w zakresie ustanowienia zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych. Dziś kwestie te reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹², do której zresztą odsyła też i ustawa o samorządzie gminnym. Z kolei art. 94 Konstytucji RP wyraża zasadę, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Oznacza to, iż akty

⁸ P. Sancewicz, *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 4(36), s. 59-77.

⁹ B. Jaworska-Dębska, *Źródła prawa administracyjnego – prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016, s. 237.

¹⁰ K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 107.

¹¹ *Ibidem*, s. 108.

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na mocy wyraźnie wskazanej w ustawie podstawy prawnej.

Organ kolegialny – jakim jest rada gminy – każde ze swoich możliwych rozstrzygnięć podejmuje w formie uchwały. Jednakże wśród tych możemy rozróżnić nie tylko akty prawa miejscowego, ale także uchwały kierownictwa wewnętrznego czy też uchwały stanowiskowe, apele oraz rezolucje.

Już ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r. przesądziła w art. 14, iż uchwały organów gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W stosunku do 2024 r. zmieniło się w przepisie tyle, że w aktualnym stanie prawnym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Pierwszą i najważniejszą kategorię uchwał rady gminy stanowią akty prawa miejscowego. Co do zasady w piśmiennictwie wskazuje się, iż zawierają one normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Generalność norm polega na tym, że określają one adresata w sposób ogólny poprzez wskazanie jego cech, a nie przez wymienienie jego nazwy, zaś abstrakcyjność polega na tym, że określone przez nią zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, najczęściej powtarzalnych okolicznościach. Ponadto, jak już wspomniano powyżej, akty prawa miejscowego, aby weszły w życie, muszą zostać opublikowane. Obowiązek ten wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Bez uprzedniego ogłoszenia akt prawa miejscowego nie wejdzie w życie i nie stanie się powszechnie obowiązującym prawem.

Akty prawa miejscowego, będące aktami stanowienia prawa, zalicza się do kategorii aktów normatywnych dlatego, że jako konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego nie mogą mieć charakteru innego niż normatywny¹³. Niezbędnym elementem norm zawartych w aktach prawa miejscowego jest nie tylko wskazanie adresatów tych norm, znajdujących się w zewnętrznej sferze działania administracji i opisanych w sposób generalny, zawierając opis nakazanego lub zakazanego prawem działania¹⁴, lecz – co podkreślił Trybunał Konstytucyjny – również wskazanie okoliczności, w których normy te będą mogły być wielokrotnie stosowane i nie zostaną skonsumowane przez jednorazowe zastosowanie¹⁵.

Z kolei akty kierownictwa wewnętrznego określane są mianem uchwał zwykłych. Przyjmuje się, że akty kierownictwa wewnętrznego, inaczej niż akty prawa

¹³ D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 76.

¹⁴ *Ibidem*, s. 76-77.

¹⁵ Wyrok TK z 26.05.2015 r. Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

miejscowego, wiąże tylko adresatów podległych organowi, który dany akt wydał. Jeszcze w 1992 r. traktowano je jednak jako akty prawa miejscowego. Jak wskazywali już wtedy Marek Szewczyk i Krystian Ziemiński w ramach aktów prawa miejscowego znajdują się tzw. akty o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, których powszechność jest czasem kontestowana, co skutkuje uznawaniem ich za akty kierownictwa wewnętrznego, odmawiając im powszechnego charakteru, a zatem także określających organizację urzędów lub aktów ustalających zasady zarządzania mieniem j.s.t.¹⁶.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 29.10.1986 r.¹⁷, do aktów kierownictwa wewnętrznego:

- a) nie ma zastosowania domniemanie powszechnej znajomości prawa,
- b) wiąże tylko organy (instytucje), do których są adresowane,
- c) mogą mieć zastosowanie tylko przy kształtowaniu stosunków między podmiotami prawa powiązаныmi węzłami podległości.

Jak przyjmuje się w literaturze, akty wewnętrzne adresowane (kierowane) są do podporządkowanych jednostek organizacyjnych oraz do podległych pracowników¹⁸. Akty zewnętrzne natomiast adresowane są do obywateli, organizacji, osób prawnych, a także np. do organów państwowych, komunalnych czy komunalnych jednostek organizacyjnych itd., w sytuacjach kiedy między podmiotem administrującym a adresatem czynności nie występuje zależność organizacyjna będąca następstwem obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Akty wewnętrznie obowiązujące, jak niekiedy się wskazuje, różnią się od zewnętrznych także tym, że podstawą prawną ich wydawania może być „ogólna norma kompetencyjna”¹⁹ czy nawet tzw. akty kierownictwa wewnętrznego²⁰.

Podział ten aprobowany jest dość powszechnie w doktrynie prawa administracyjnego²¹, a przez niektórych autorów traktowany jest wręcz jako kluczowy pod

¹⁶ M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 1, s. 71-72.

¹⁷ Wyrok TK z 29.10.1986 r., sygn. U 2/86.

¹⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006, s. 188.

¹⁹ Z. Janku, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985, s. 164.

²⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 263.

²¹ M. Zimmermann, [w:] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1950, s. 328; także J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 173 oraz J. Starościk, *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 68-69; T. Kuta, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1984, s. 142-143; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006, s. 188; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne...*, s. 263-264; A. Błaś, [w:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 297; także np. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 227; Z. Janku, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 174; M. Michalska-Badziak, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 446; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 114-115; A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. Ziemiński, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *Prawne formy*

względem znaczenia teoretycznego²² czy też jako najpełniej odzwierciedlający treść stosunków administracyjnoprawnych²³. Podział ten przyjmowany jest także przez autorów, którzy albo w ogóle nie odwołują się do tej terminologii, albo też odwołują się do niej nie wprost²⁴. Kryterium wyróżniania obu typów aktu indywidualnego jest w tym przypadku rodzaj więzi (zależności) między podmiotem administrującym wydającym akt a podmiotem, do którego akt jest adresowany. Istnienie szczególnego rodzaju zależności będącej następstwem podporządkowania organizacyjnego uzasadnia wyróżnianie szczególnego rodzaju aktów tzw. wewnętrznych. Kierowane są one przez podmiot administrujący do podmiotów zależnych od niego organizacyjnie. Wydawane są w związku czy też w ramach tej zależności. Podział ten przyjmowany jest w sposób dorozumiany także przez autorów niewyróżniających wprost aktów wewnętrznych i zewnętrznych, co związane jest z tym, że część autorów przyjmuje, iż terminy „akt administracyjny” czy „akt indywidualny” odnoszą się wyłącznie do działań podejmowanych w sferze zewnętrznej²⁵. Badacze ci wyraźnie wskazują jednak, że działania o podobnych cechach stanowiące są również w sferze wewnętrznej²⁶.

Akty kierownictwa wewnętrznego dla swojego wejścia w życie nie wymagają publikacji. Podobnie uregulowane zostało to w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r. (aktualnie ustawie o samorządzie gminnym). W art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. uregulowano, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, zwanych dalej przepisami gminnymi. Art. 40 ust. 2 ustawy stanowił zaś, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać przepisy gminne w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz sołectw, dzielnic (osiedli),
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- 3) zasad zarządu mieniem gminy,
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej²⁷.

działania administracji. System prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, Warszawa 2013, s. 70-71.

²² W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, s. 299.

²³ T. Kuta, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 142.

²⁴ F. Longchamps, *Akt administracyjny w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954, s. 240-267.

²⁵ Por. np. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005, s. 516, który wskazuje, że działanie prawne o cechach indywidualnych i konkretnych występują w obu sferach działania administracji; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 287, 290 i n.

²⁶ A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. Ziemiński, *Formy prawne...*, s. 71.

²⁷ Na potrzeby niniejszego artykułu pominięte zostały kwestie dotyczące przepisów porządkowych, tj. art. 40 ust 3 i 4, bowiem nie mają one wpływu na jego temat.

W ciągu lat przepis ewoluował o tyle, iż w jego aktualnym brzmieniu zamiast przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy stanowi się akty prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W art. 40 ust. 2 Zaś uregulowano, iż na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego także w określonym w art. 40 ust. 2 u.s.g. zakresie.

Zakres regulacji pozostał zatem praktycznie bez zmian. Zmieniły się natomiast regulacje kolejnych przepisów. W pierwotnym brzmieniu art. 41 ust. 1 wskazywał, iż przepisy gminne ustanawia rada gminy w formie uchwały. Pierwsza zmiana nastąpiła nowelizacją z 20 lipca 2000 r.²⁸. Wówczas przepis otrzymał brzmienie: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”. Ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718) zmieniono także tytuł rozdziału 4, ust. 1 i 2 w art. 40 oraz ust. 1 w art. 41. Dotychczasowy tytuł rozdziału 4 „Przepisy gminne” otrzymał bardziej ogólne brzmienie „Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę”. W dalszej części ujednociono nazewnictwo, zastępując przepisy gminne aktami prawa miejscowego.

Ewoluował również sposób ogłaszania prawa miejscowego. Art. 42 ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 r. wskazywał, iż przepisy gminne ogłasza się przez rozplakatowanie obwieszceń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej. Przepisy gminne wchodziły w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego. Nowelizacją z 2001 r.²⁹ przepis ten otrzymał brzmienie: „Tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718)”.

2. Uchwały w sprawie diet radnych

Na tle wyżej wskazanych zmian regulacja w zakresie stanowienia o dietach i zwrocie kosztów podróży radnych jednostek samorządu terytorialnego, określona w art. 25 ustawy o samorządzie terytorialnym (aktualnie o samorządzie gminnym), wydaje się nader stabilna.

Jak wskazali Mateusz Karciarz i Tomasz Lewandowski prawo radnego do diet ma charakter ustawowy, a rada ma jedynie określić, na jakich zasadach realizowany będzie ten przywilej³⁰. Zdaniem autorów „zwrot diet jest obligatoryjny, za

²⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr. 62, poz. 718, art. 32.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ M. Karciarz, T. Lewandowski, *Diety i zwrot kosztów podróży radnych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2011, <https://sip.lex.pl/#/publication/469897176> [dostęp: 21.05.2024].

czym przemawia sformułowanie, jakim posłużył się ustawodawca w art. 25 usg «przysługuje». Oznacza to bezwzględny obowiązek wypłacenia radnemu diety z tytułu poniesionych przez niego kosztów w związku ze świadczeniem przez radnego społecznej pracy na rzecz samorządu. Nie może bowiem mieć miejsca sytuacja, w której radny dopłacałby do sprawowanej przez siebie funkcji w organie gminy. „Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w uchwale z dnia 2 sierpnia 1999 r. stwierdziła, że przysługująca radnym dieta stanowi rekompensatę utraconego wynagrodzenia. Brak zasad ustalenia wysokości diet powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnie od udziału w pracach organów miasta, co jest sprzeczne z uregulowaniami art. 25 ust. 4 w związku z art. 24 u.s.g.”³¹

W tym miejscu należy wskazać na formalnoprawny charakter „diety” radnego. W literaturze przedmiotu często powoływany jest wyrok WSA w Opolu, w którym wskazano, że użyte przez ustawodawcę termin „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji³². Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż przez „diety”, o której mowa w art. 25 ust. 4 usg, należy rozumieć wyrównywanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie wynagrodzenie z tytułu samego faktu bycia radnym³³. Wypłata diety jest zatem obowiązkowa. Warto zaznaczyć, że rada może ustalać składowe, wysokość potrącenia etc., ale nie może pozbawić radnego diety jako takiej.

Analiza piśmiennictwa nie daje odpowiedzi na pytanie, jaki jest formalnoprawny status uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. Powyższe zagadnienie stało się jednak szeroko omawiane w uzasadnieniach sądów administracyjnych.

Analizując wyroki opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Administracyjnych Naczelnego Sądu Administracyjnego, do 2014 roku – kiedy to pojawiły się pierwsze wyroki odmiennie regulujące te kwestie – nie budziło w orzecznictwie wątpliwości, iż uchwały podejmowane na podstawie art. 25 ust. 4 usg w sprawie diet radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowią tzw. akty kierownictwa wewnętrznego. Jak wskazywał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 2007 r., organy uchwałodawcze gmin mogą podejmować

³¹ *Ibidem.*

³² Wyrok WSA w Opolu z 12.07.2024 r., sygn. II SA/Op 316/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/oc/92E59C73F0> [dostęp: 23.05.2024].

³³ Wyrok NSA z 14.06.2022 r., sygn.. III OSK 5279/21, LEX nr 3379902, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523473598/1/iii-osk-5279-21-charakter-diety-radnego-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?cm=URELATIONS> [dostęp: 23.05.202].

rozstrzygnięcia w zakresie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie pozostaje to w sprzeczności z treścią rozporządzenia z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.).³⁴ W uzasadnieniu do cytowanego wyroku WSA w Krakowie wskazał, iż nie ulega wątpliwości, że podejmowana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży radnym nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego). Tak podjęta uchwała dotyczy tylko radnych i reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem mandatu (zwrot kosztów podróży służbowych). Jej adresatem są bowiem radni i zastosowanie przepisów takiej uchwały ma miejsce w związku z wykonywaniem mandatu. Uchwała ta nie reguluje praw lub obowiązków mieszkańców gminy, co znajduje potwierdzenie w samej uchwale rady gminy, która, co do zasady, wchodzi w życie z dniem jej podjęcia³⁵. Sąd argumentował, iż tak przyjęte założenie pozwala na właściwe ustalenie sposobu wykładni art. 25 ust. 4 i 10 ustawy o samorządzie gminnym.

Pogląd ten dominował przez kilka kolejnych lat. Dla przykład: we wzorze umowy opublikowanym przez serwis internetowy Wolters Kluwer do dziś³⁶ publikowane są wzory uchwał w sprawie diet radnych z 2010 i 2014 r., w których jako datę wejścia w życie wskazuje się dzień podjęcia uchwały.

W orzeczeniach sądów administracyjnych zaczął jednak przebijać się pogląd, iż uchwała w sprawie diet radnych gminnych stanowi akt prawa miejscowego, a do jej wejścia w życie niezbędne jest spełnienie wymogu należytej publikacji. W ciągu ostatnich 10 lat w orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego³⁷.

Jednym z pierwszych wyroków rozstrzygających powyższy problem we wskazanym sposób był wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie³⁸, a następnie, dotyczący tej samej uchwały, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 stycznia 2015 r.³⁹ W wyroku NSA wskazał, iż wbrew stanowisku skarżące

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 12.04.2007 r., sygn. III SA/Kr 995/06, NZS 2007, nr 3, poz. 46.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ <https://sip.lex.pl/#/template/318824852?cm=URELATION> [dostęp: 23.05.2024].

³⁷ Wyroki NSA z 14.06.2022 r. sygn. III OSK 5279/21; 17.11.2021 r. III OSK 4382/21; 28.04.2020 r. II OSK 570/19; 7.11.2017 r. II OSK 2794/16.

³⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 21.07.2014 r., sygn. akt. III SA/Lu 650/14 [dostęp: 22.05.2024].

³⁹ Wyrok NSA z 29.01.2015 r., sygn. II OSK 3270/14, <https://lexlege.pl/orzeczenie/966817/ii-osk-3270-14-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego> [dostęp: 23.05.2024].

kasacyjnie gminy uchwała w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych jest aktem prawa miejscowego.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w przedmiotowym orzeczeniu, zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jedną z podstawowych zasad tego systemu jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się natomiast:

- terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły;
- normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia;
- generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie jego cech. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Opierając się na takich założeniach, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż krąg adresatów tej uchwały jest, co prawda, ograniczony, gdyż uchwała dotyczy radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, jednak ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje radnych. Uchwała ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Uchwała tego typu nie jest też aktem o charakterze epizodycznym, gdyż zawierałaby regulacje obowiązujące tylko w czasie trwania kadencji danej rady⁴⁰. To, że akty prawa miejscowego cechuje powszechność, nie oznacza, iż rzeczywiście „wszyscy” mają być adresatami tych przepisów. Mogą one być bowiem tworzone także dla konkretnej kategorii podmiotów (tu radnych gmin, województw i powiatów). Również w takim przypadku cecha powszechności zostanie zachowana, gdyż adresat przedmiotowych przepisów będzie określony w sposób ogólny, przez wskazanie pewnej wyróżniającej go cechy, dzięki której dojdzie do zawężenia kręgu adresatów tych przepisów, jednak bez indywidualizacji i konkretyzacji.

⁴⁰ *Ibidem*, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0075F6D01F> [dostęp:11.09.2024].

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „Uchwała w sprawie ustalenia określenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych nie jest związana z kadencyjnością rady, co oznacza, że uchwała ta zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, co jest, w ocenie Sądu, również argumentem przemawiającym za tym, że jest to akt normatywny o charakterze generalnym”⁴¹. Cecha powszechności oraz ukierunkowanie na zewnętrzną sferę działania administracji odróżnia akty prawa miejscowego od przepisów wewnętrznych, ponieważ fakt „zamknięcia” terytorialnego zasięgu obowiązywania aktu prawa miejscowego nie uprawnia do stwierdzenia, iż mamy do czynienia z prawem wewnętrznym⁴². Podobnie NSA wypowiedział się w wyrokach późniejszych⁴³. W wyroku 13 marca 2024 r. NSA podkreślił nawet, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma wątpliwości, że uchwała rady gminy ustalająca diety przysługujące radnym jest aktem prawa miejscowego.

Nie sposób nie zgodzić się z podnoszoną przez sądy argumentacją. Takie uchwały zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą konkretnego zdarzenia zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy takich uchwał mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez oznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Takie uchwały zawierają przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i są one wydawane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 8 u.s.g.⁴⁴ Nie mają również charakteru epizodycznego. Wprawdzie krąg adresatów uchwały jest ograniczony, ale ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje⁴⁵.

Nie można także podzielać stanowiska, że uchwała w przedmiocie ustalenia zasad, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży, jest aktem kierownictwa wewnętrznego wiążącym jedynie określony układ organizacyjny. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. Pełnienie funkcji radnego zaś nie powoduje nawiązania stosunku pracy z wójtem/burmistrzem/

⁴¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 6.06.2024 r., sygn. III SA/Gd 651/23, LEX nr 3729016.

⁴² K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 72.

⁴³ Zob. wyrok NSA z 28.04.2020 r. sygn. II OSK 570/19; wyrok NSA z 7.11.2017 r. sygn. II OSK 2794/16; wyrok NSA z 27.06.2023 r. sygn. 2472/21.

⁴⁴ Wyrok NSA z 13.03.2024 r., III OSK 1522/22, LEX nr 3695923.

⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 14.11.2019 r. sygn. IV SA/Po 401/19, LEX nr 3038482.

prezydentem ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym radny nie jest częścią wewnętrznej administracji samorządowej ani też – samodzielnie – nie jest organem gminy⁴⁶.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁷, w dzienniku urzędowym województwa ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy. Tym samym uchwała w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej diety dla radnych gminy jako akt prawa miejscowego powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym województwa. Brak publikacji uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego powoduje, że uchwała ta nie może wejść w życie⁴⁸.

3. Studium przypadku

Na tle powyższych uregulowań należy zadać pytanie, jak kształtują się regulacje w zakresie diet radnych w poszczególnych gminach. Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowano uchwały przyjęte przez rady gmin (miast), które skupia Unia Metropolii Polskich⁴⁹: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław. Tylko w części z wyżej wymienionych miast wojewódzkich uchwały w sprawie diet radnych i zwrotu kosztów podróży służbowych, jako akty prawa miejscowego, zostały opublikowane w dzienniku urzędowym województwa.

Uchwały w sprawie ustalenia diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych zostały podjęte i opublikowane w formie aktów prawa miejscowego w Gdańsku⁵⁰,

⁴⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 14.11.2023 r., sygn. II SA/OI 693/23, LEX nr 3632102, wyrok WSA w Gdańsku z 19.10.2023 r., sygn. III SA/Gd 344/23, LEX nr 3623493.

⁴⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.

⁴⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 17.04.2024 r., sygn. III SA/Gd 587/23, LEX nr 3710830, podobnie wyrok WSA w Łodzi z 19.01.2024 r., sygn. III SA/Łd 542/23, LEX nr 3665796, wyrok WSA w Kielcach z 24.04.2024 r., sygn. II SA/Ke 133/24, LEX nr 3713478.

⁴⁹ Unia Metropolii Polskich powstała w 1990 r. wg projektu Instytutu Miasta pt. „Tyle państwa ile miasta”, z inicjatywy prezydenta m.st. Warszawy, aby realizować partnerstwo stolicy Rzeczypospolitej z innymi głównymi miastami Polski w celu umocnienia pozycji naszego kraju w Europie i w świecie. Od 1993 r. UMP ma formę fundacji. Jej Radę stanowią prezydenci 12 centralnych miast metropolii polskich. Rada wybiera sześcioposobowy Zarząd z prezesem, skarbnikiem i sekretarzem. W UMP współdziałają prezydenci, wiceprezydenci, sekretarze, skarbnicy, dyrektorzy wydziałów i eksperci ze zrzeszonych w Unii miast.

⁵⁰ Uchwała nr LXXVI/1976/24 Rady Miasta Gdańska z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych Miasta Gdańska, https://baw.bip.gdansk.pl/UrzedMiejskiwGdansk/document/558258/Uchwala-LXXVI_1976_24 [dostęp: 22.05.2024].

Szczecinie⁵¹ i Lublinie⁵². W Warszawie⁵³, Wrocławiu⁵⁴, Krakowie⁵⁵, Katowicach⁵⁶, Poznaniu⁵⁷, Łodzi⁵⁸ oraz Kielcach⁵⁹, Rzeszowie⁶⁰, Białymstoku⁶¹ obowiązują nadal uchwały, które podjęto jako akty kierownictwa wewnętrznego i nie zostały opublikowane w dzienniku urzędowym województwa.

Co ciekawe, uchwała nr XX/581/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 kwietnia 2008 r była wielokrotnie zmieniana⁶². Wszystkie zmiany miały miejsce w okresie

⁵¹ Uchwała nr I/4/24 Rady Miasta Szczecin z dnia 7 maja 2024 r., <https://bip.um.szczecin.pl/files/0AAF1DBBB0A241B4B5E23AAB9D757A64/4.pdf> [dostęp: 22.05.2024 r].

⁵² Uchwała nr 1782/LIX/2024 Rady Miasta Lublin z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Lublin, https://bip.lublin.eu/gfx/bip/userfiles/_public/import/rada_miasta_lublin/uchwaly/viii_kadencja/59_sesja_18-04-2024/uchwala_nr_1782_lix_2024_rady_miasta_lublin_z_dnia_18_kwietnia_2024_roku.pdf [dostęp: 22.05.2024].

⁵³ Uchwała nr XVII/339/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r., <https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/00108a8c/otrlaxextayairwzteupzykywnwtshqy/tekstujednoliconyuchwa%C5%82yNrXVII3392011.pdf> [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁴ Uchwała nr XX/581/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej Wrocławia, <https://baw.um.wroc.pl/PrzadMiastaWroclawia/document/59369/> [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁵ Uchwała nr LXXII/2032/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie zasad, na podstawie których przysługują radnym Miasta Krakowa diety za udział w pracach Rady Miasta Krakowa i jej organów, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D26062%26typ%3Du [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁶ Uchwała nr XLIII/948/22 Rady Miasta Katowice z dnia 27 stycznia 2022 r., <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/127860/Sesja%20XLIII-948-22.pdf> [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁷ Uchwała Nr LVIII/1070/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2022 r., <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lviii-1070-viii-2022-z-dnia-2022-01-18,86439/> [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁸ Uchwała nr XLIII/823/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2000 r., https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejaska/interpelacje/7/03_823.pdf [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁹ Uchwała nr LIV/1046/2021 z dnia 2021-12-02 w sprawie określenia zasad przyznawania, wysokości i otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Kielce, <https://bipum.kielce.eu/prawo-lokalne/uchwaly-rady-miasta-kielce/uchwala-nr-liv10462021-z-dnia-2021-12-02-w-sprawie-okreslenia-zasad-przyznawania-wysokosci-i-otrzymywania-diet-oraz-zwrotu-kosztow-podrozy-sluzbowych-przyslugujacych-radnym-rady-miasta-kielce.html> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁰ Uchwała Nr IX/173/2015 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia diet dla radnych Rady Miasta Rzeszowa i przewodniczących Rad Osiedli, <https://bip.ereszow.pl/pl/368-sesje-rady-miasta-rzeszowa-uchwaly-protokoly-nagrania/43152-uchwaly/43407-uchwala-nr-liv11472021-z-dnia-23-listopada-2021-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-okreslenia-diet-dla-radnych-miasta-rzeszowa-i-przewodniczacych-rad-osiedli.html?srch=w%20sprawie%20diet%20radnych#ak2> [dostęp: 22.05.2024].

⁶¹ Uchwała nr XXXVII/554/21 Rady Miasta Białystok z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie ustalenia diet radnym, https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialogostoku/kadencji20182023/uchwala-nr-xxxvii-554-21.html [dostęp: 22.05.2024].

⁶² M.in. uchwałą nr XXXVI/834/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 grudnia 2012 r., uchwałą nr VII/93/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 12 lutego 2015 r., uchwałą nr II/10/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 listopada 2018 r., uchwałą nr VI/137/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 marca 2019 r., uchwałą nr XXIV/740/00 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2000 r., uchwałą nr XXIV/807/00 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 września 2000 r. oraz uchwałą nr XXIV/882/00

zmiany linii orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych oraz jej ugruntowania. Pomimo tego Wojewoda Dolnośląski w przypadku żadnej z ww. uchwał nie stwierdził ich nieważności. Analogicznie sytuacja wygląda w: Warszawie⁶³, Łodzi⁶⁴, Kielcach⁶⁵, Poznaniu⁶⁶, Katowicach⁶⁷, Krakowie⁶⁸, Rzeszowie⁶⁹ i Białymstoku⁷⁰.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych i rozstrzygnięć wojewodów wskazuje na jednoznaczne ugruntowanie się stanowisk przesądzających o tym, iż uchwała w sprawie diet radnych gminy stanowi akt prawa miejscowego. Dyskurs zatem uwidacznia się pomiędzy stanowiskami sądów administracyjnych a niektórymi wojewodami pełniącymi funkcję organów nadzorczych nad prawem lokalnym. Skutkiem braku zakwestionowania przez organy nadzorcze tego typu uchwał podejmowanych jako akty kierownictwa wewnętrznego i pozostawienie ich

Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 listopada 2000 r., uchwałą nr XLVI/1221/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 25 listopada 2021 r., uchwałą nr LXXI/1845/23 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 lipca 2023 r; <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/59369/> [dostęp: 22.05.2024].

⁶³ Uchwała nr XVII/339/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych m.st. Warszawy, zmieniona została uchwałą nr I/4/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 1 grudnia 2014 r, <https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/00108a8c/otrlaxextayairwzstupzykywnwtshqy/tekstujednoliconyuchwa%C5%82yNrXVII3392011.pdf> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁴ Uchwała nr XLIII/823/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2000 r. w sprawie ustalenia wysokości diet przysługujących radnym zmieniona została uchwałą nr XVII/696/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r. https://bip.um.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/08_696..pdf [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁵ Uchwała nr LIV/1046/2021 z dnia 02 grudnia 2021 w sprawie określenia zasad przyznawania, wysokości i otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Kielce, <https://bipum.kielce.eu/prawo-lokalne/uchwaly-rady-miasta-kielce/uchwala-nr-liv10462021-z-dnia-2021-12-02-w-sprawie-okreslenia-zasad-przyznawania-wysokosci-i-otrzymywania-diet-oraz-zwrotu-kosztow-podrozy-sluzbowych-przyslugujacych-radnym-rady-miasta-kielce.html> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁶ Uchwała Nr LVIII/1070/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Miasta Poznania, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lviii-1070-viii-2022-z-dnia-2022-01-18,86439> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁷ Uchwała nr XLIII/948/22 Rady Miasta Katowice z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Katowice, <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/127860/Sesja%20XLIII-948-22.pdf> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁸ Uchwała nr LXXII/2032/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie zasad, na podstawie których przysługują radnym Miasta Krakowa diety za udział w pracach Rady Miasta Krakowa i jej organów, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala-&query=id%3D26062%26typ%3D [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁹ Uchwała Nr IX/173/2015 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia diet dla radnych Rady Miasta Rzeszowa i przewodniczących Rad Osiedli zmieniona została uchwałą Nr LIV/1147/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 23 listopada 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia diet dla radnych Miasta Rzeszowa i przewodniczących rad osiedli, https://bip.erzeszow.pl/static/img/k02/BRM/SESJE%202021/LIV%20sesja%2023%20listopada/Uchwa-%C5%82a%20Nr%20LIV-1147-2021_1.pdf [dostęp: 22.05.2024].

⁷⁰ Uchwała nr XXXVII/554/21 Rady Miasta Białystok z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie ustalenia diet radnym, https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialogostoku/kadencji20182023/uchwala-nr-xxxvii-554-21.htm [dostęp: 22.05.2024].

funkcjonowania w obrocie prawnym powoduje niejednorodność w podejściu do tego samego rodzaju uchwał w gminach zlokalizowanych w różnych województwach. To z kolei prowadzi do dysharmonii w stanowieniu prawa miejscowego na terenie poszczególnych województw.

Niejednolite podejście do uchwał w sprawie diet radnych nie oznacza, że uchwały te są wyłączone spod kontroli sądów administracyjnych. Najczęściej skargi dotyczące diet radnych gminy, w przypadku braku stwierdzenia ich nieważności przez organ nadzoru (w tym przypadku wojewodę), wnoszone są przez prokuratorów. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷¹ prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują mu prawa strony.

Analizując wskazane uchwały oraz orzeczenia sądowe, należy wskazać także na konsekwencje, jakie mogą płynąć z aktów prawnych, które na tle aktualnego orzecznictwa NSA nadal nie zostały opublikowane w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Obrazuje to przykład rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy⁷²: po skardze prokuratora WSA w Bydgoszczy uchylił uchwałę rady miejskiej w Kruszwicy w sprawie diet radnych, ponieważ ta nie została opublikowana w dzienniku urzędowym województwa, choć wcześniej służby nadzorcze wojewody nie dopatrzyły się uchybień. W efekcie gmina przez półtora roku wypłacała zawyżone diety. Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy gmina powinna wyegzekwować ich zwrot⁷³.

4. Wnioski

Uchwała w sprawie diet radnych gmin jest jednym z przykładów na to, że mimo braku zmiany przepisów prawa – na skutek orzecznictwa sądów administracyjnych – ewoluuje ich postrzeganie i kwalifikacja prawna, a także zakres ich obowiązywania. Uchwały te początkowo były klasyfikowane jako akty kierownictwa

⁷¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

⁷² Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.02.2023 r. sygn. II SA/Bd 1215/22.

⁷³ RIO w piśmie wystosowanym do burmistrza Kruszwicy wskazała na konieczność podjęcia czynności zmierzających do wyegzekwowania zwrotu diet radnych w części, w jakiej zostały zawyżone (wynikające z wcześniej obowiązujących uchwał w sprawie diet); Pismo RIO-NR.N-432-16/2023 r. z dnia 26 listopada 2023 r., opublikowane na stronie RIO w Bydgoszczy, <https://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/kategorie/301-11inne/artykuly/640-gmina-kruszwica-zwrot-zawyzonych-diet-dla-radnych> [dostęp: 22.05.2024].

wewnętrznego. Orzecznictwo sądów administracyjnych ewoluowało jednak w kierunku uznania tych uchwał za akty prawa miejscowego, co wymaga ich publikacji w dziennikach urzędowych województw. Zmiana ta zdaniem autorki jest uzasadniona. Pozwala na zapewnienie transparentności i dostępności tych aktów prawnych dla mieszkańców gmin.

Niepokojące jest jednak, iż w obowiązującym porządku prawnym istnieje zróżnicowanie w podejściu do publikacji uchwał w sprawie diet radnych, determinantą zaś jest niejednolite stanowisko organów nadzoru, tj. wojewodów. W niektórych województwach uchwały te są publikowane jako akty prawa miejscowego, podczas gdy w innych są traktowane jako akty kierownictwa wewnętrznego. Choć orzecznictwo sądowe się ustabilizowało, a podejmowane rozstrzygnięcia przesadzają o uznaniu uchwał w sprawie diet radnych za akty prawa miejscowego, rozbieżne pozostają stanowiska wojewodów w poszczególnych województwach. Tymczasem nieopublikowanie uchwał może prowadzić do konsekwencji prawnych, w tym konieczności zwrotu nienależnie wypłaconych diet.

Należy także zadać pytanie, czy ewolucja taka winna nastąpić na skutek orzeczeń sądowych, czy też wynikać z woli ustawodawcy. Pomimo niezmiennych przepisów, sądy i organy nadzoru w części województw zmieniły podejście, co prowadzi do niejednolitości w stosowaniu prawa – w wielu regionach Polski uchwały te nie są publikowane w dziennikach urzędowych województw. W sytuacji gdy wojewodowie różnie rozstrzygają kwestie nadzoru nad uchwałami gmin, organem odpowiedzialnym za koordynację ich stanowisk jest Prezes Rady Ministrów. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminny Prezes Rady Ministrów pełni rolę centralnego organu nadzoru nad działalnością samorządów, a także nadzoru nad wojewodami. Prezes Rady Ministrów może wydawać wytyczne oraz interpretacje prawne w celu zapewnienia jednolitości rozstrzygnięć podejmowanych przez wojewodów. Z powyższych uprawnień na razie jednak nie skorzystał.

Tym samym konieczne jest ujednoczenie procedur nadzoru nad stanowienia prawa miejscowego.

Literatura

- Błaś A., [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
Błaś A., Boć J., Stahl M., Ziemiński K., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965.
Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.
Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
Janku Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985.

- Jaworska-Dębska B., *Źródła prawa administracyjnego – prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016.
- Karciaz M., Lewandowski T., *Diety i zwrot kosztów podróży radnych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2011, <https://sip.lex.pl/#/publication/469897176>.
- Kuta T., [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1984.
- Longchamps F., *Akt administracyjny w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954.
- Michalska-Badziak M., [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2009.
- Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2006.
- Sancewicz P., *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 4(36), DOI. 10.14746/spp.
- Sikora K., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądownoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościak J., *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978.
- Szewczyk M., Ziemiński K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 1.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Ziemiński K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann M., [w:] M. Zimmermann., M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.
- Uchwała nr LXXVI/1976/24 Rady Miasta Gdańska z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych Miasta Gdańska, https://baw.bip.gdansk.pl/Urzed MiejskiwGdansk/document/558258/Uchwała-LXXVI_1976_24.
- Uchwała nr I/4/24 Rady Miasta Szczecin z dnia 7 maja 2024 r., <https://bip.um.szczecin.pl/files/0AAF1DBBB0A241B4B5E23AAB9D757A64/4.pdf>.
- Uchwała nr 1782/LIX/2024 Rady Miasta Lublin z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Lublin, https://bip.lublin.eu/gfx/bip/userfiles/_public/import/rada_miasta_lublin/uchwaly/viii_kadencja/59_sesja_18-04-2024/uchwała_nr_1782_lix_2024_rady_miasta_lublin_z_dnia_18_kwietnia_2024_roku.pdf.
- Uchwała nr XVII/339/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r., <https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/00108a8c/otrlaxextayairwzteupzykywnwtshqy/tekstujednoliconyuchwa%C5%82yNrXVII3392011.pdf>.
- Uchwała nr XX/581/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej Wrocławia, <https://baw.um.wroc.pl/UrzedMiastaWroclawia/document/59369/>.

- Uchwała nr LXXII/2032/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie zasad, na podstawie których przysługują radnym Miasta Krakowa diety za udział w pracach Rady Miasta Krakowa i jej organów, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D26062%26typ.
- Uchwała nr XLIII/948/22 Rady Miasta Katowice z dnia 27 stycznia 2022 r., <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/127860/Sesja%20XLIII-948-22.pdf>.
- Uchwała Nr LVIII/1070/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2022 r., <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lviii-1070-viii-2022-z-dnia-2022-01-18,86439>.
- Uchwała nr XLIII/823/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2000 r., https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/03_823.pdf.
- Uchwała nr LIV/1046/2021 z dnia 02 grudnia 2021 w sprawie określenia zasad przyznawania, wysokości i otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Kielce, <https://bipum.kielce.eu/prawo-lokalne/uchwaly-rady-miasta-kielce/uchwala-nr-liv10462021-z-dnia-2021-12-02-w-sprawie-okreslenia-zasad-przyznawania-wysokosci-i-otrzymywania-diet-oraz-zwrotu-kosztow-podrozy-sluzbowych-przyslugujacych-radnym-rady-miasta-kielce.html>.
- Uchwała Nr IX/173/2015 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia diet dla radnych Rady Miasta Rzeszowa i przewodniczących Rad Osiedli; <https://bip.erzeszow.pl/pl/368-sesje-rady-miasta-rzeszowa-uchwaly-protokoly-nagrania/43152-uchwaly/43407-uchwala-nr-liv11472021-z-dnia-23-listopada-2021-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-okreslenia-diet-dla-radnych-miasta-rzeszowa-i-przewodniczacych-rad-osiedli.html?srch=w%20sprawie%20diet%20radnych#ak2>.
- Uchwała nr XXXVII/554/21, Rady Miasta Białystok z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie ustalenia diet radnym, https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialogostoku/kadencji20182023/uchwala-nr-xxxvii-554-21.html.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 29.10.1986 r., U 2/86, LEX.
- Wyrok NSA z 29.01.2015 r., II OSK 3270/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 7.11.2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z 28.04.2020 r., II OSK 570/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z 17.11.2021 r., III OSK 4382/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14.06.2022 r., III OSK 5279/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 13.03.2024 r., III OSK 1522/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.02.2023 r., II SA/Bd 1215/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 19.10.2023 r., III SA/Gd 344/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 17.04.2024 r., III SA/Gd 587/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 6.06.2024 r., III SA/Gd 651/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z 24.04.2024 r., II SA/Ke 133/24, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 12.04.2007 r., III SA/Kr 995/06, „Nowe Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego” 2007 r., nr 3, poz. 46.
- Wyrok WSA w Lublinie z 21.08.2014 r., III SA/Lu 650/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z 19.01.2024 r., III SA/Łd 542/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 14.11.2023 r., II SA/OI 693/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z 12.07.2024 r., II SA/Op 316/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 14.11.2019 r., IV SA/Po 401/19, CBOSA.